

L'ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU CONSEIL GÉNÉRAL D'ILLE-ET-VILAINE DE 1820 A 1870

PAR
CHRISTÈLE RIT-HARDY

INTRODUCTION

Au cours du XIX^e siècle, deux grandes tendances s'illustrent au sein de la législation qui régit les conseils généraux : d'une part, une volonté gouvernementale de contrôler ces assemblées locales, d'autre part, le désir de leur accorder une plus large autonomie. La législation fluctue selon les régimes politiques. Néanmoins, le principe de l'élection des conseillers généraux est acquis en 1833, et la II^e République établit leur élection au suffrage universel. En revanche, la libéralisation est moins manifeste en ce qui concerne leurs attributions. Jusqu'en 1866, la plupart de leurs délibérations doivent être approuvées par l'administration supérieure.

Malgré ces freins, le conseil général d'Ille-et-Vilaine a mené une réelle politique concernant l'économie et l'assistance publique. C'est donc une certaine histoire économique et sociale du département qui est retracée à travers ses délibérations.

SOURCES

Les sources relatives à l'action économique et sociale du conseil général d'Ille-et-Vilaine sont regroupées aux Archives départementales d'Ille-et-Vilaine, à Rennes. Les délibérations du conseil général, de l'an VIII à 1929, sont réunies dans la sous-série 1 Na 1 ; cet ensemble comprend néanmoins de nombreuses lacunes jusqu'en 1836. La sous-série 1 Nb 1 fournit les rapports du préfet, indispensables compléments des délibérations du conseil général, de l'an VIII à 1844. Néanmoins, les rapports du préfet se rencontrent également dans les sous-séries 1 Na 1 et 1 Nc 1. Cette dernière fournit une collection imprimée des procès-verbaux du conseil général et des rapports du préfet, à partir de 1836.

En ce qui concerne les origines sociales des conseillers généraux, la correspondance du préfet avec le ministère de l'Intérieur est la source essentielle (série M).

PREMIÈRE PARTIE

LE CONSEIL GÉNÉRAL ET L'ÉCONOMIE DE L'ILLE-ET-VILAINE

CHAPITRE PREMIER

L'AGRICULTURE

L'Ille-et-Vilaine est un département de vocation essentiellement agricole. Pourtant, cette vocation se heurte à de nombreuses entraves que le conseil général s'efforce de combattre tout au long de la période : manque de dynamisme des agriculteurs, morcellement des propriétés, biens communaux étendus mais laissés en friche. L'action des conseillers généraux prend trois grandes directions : l'éducation des cultivateurs pour une agriculture plus scientifique et plus moderne ; l'amélioration des races animales ; l'instauration d'un système de primes pour encourager les petits exploitants.

Le conseil général met tout d'abord en place tout un encadrement agricole. Pour favoriser la propagation d'une instruction agricole, il concourt à l'établissement d'une ferme-école en 1832. Dès 1831, il crée des comices cantonaux, qui lui servent de relais au niveau des communes rurales. Il subventionne également les associations agricoles qui se créent dans le département, et travaille en collaboration avec les chambres d'agriculture, instituées par Napoléon III. Tous ces organismes, sous les auspices du conseil général, organisent des concours, distribuent des publications, dispensent primes et encouragements, en argent ou en nature.

Le conseil général met aussi en place un service de drainage, se préoccupe de l'amélioration des sols, et tout particulièrement de la question des engrais. Indirectement, par le truchement des comices dont il a suscité la création, il poursuit même la préservation de la culture du tabac en Ille-et-Vilaine.

Enfin, les efforts du conseil général sont particulièrement importants dans le domaine de l'élevage à partir de la fin de la Monarchie de Juillet. Parallèlement à l'organisation de concours, à la distribution de primes et aux subventions de courses de chevaux, le conseil général introduit à ses frais des animaux de race en Ille-et-Vilaine et les revend aux agriculteurs à prix réduit. En outre il organise l'installation de vétérinaires départementaux, d'abord au niveau des arrondissements, sous la Monarchie de Juillet, puis à l'échelon des cantons, sous le Second Empire.

Ainsi, la politique agricole du conseil général d'Ille-et-Vilaine s'est efforcée de couvrir toutes les branches de l'agriculture, en dotant le département d'un encadrement agricole et en encourageant les agriculteurs eux-mêmes.

CHAPITRE II

L'INDUSTRIE

Pour le secteur industriel, les interventions des conseillers généraux sont sensiblement plus réduites. De fait, ils observent une attitude d'abstention à l'égard des différentes industries d'Ille-et-Vilaine, à l'exception de la fabrication des toiles rurales, c'est-à-dire un secteur qui touche encore de près au monde agricole.

En ce qui les concerne, le conseil général se révèle résolument protectionniste et s'oppose à toute tentative de modernisation jusqu'au Second Empire. Or, cette industrie, qui est une source de revenus et d'emplois importante pour l'Ille-et-Vilaine, s'essouffle au tournant du demi-siècle. Une enquête de 1852 démontre l'urgence de la modernisation. Le conseil général change totalement sa politique et encourage la mutation, en multipliant les publications, en distribuant des instruments perfectionnés, en introduisant de nouvelles semences de chanvre ou de lin. Son action insuffle une nouvelle vigueur à l'industrie des toiles rurales, au cours de la première décennie du Second Empire. Mais la volonté d'innovation du conseil général s'est manifestée trop tardivement : cette branche de l'industrie ne vit plus qu'artificiellement grâce aux commandes de l'État, au cours de la seconde partie du Second Empire.

CHAPITRE III

LE COMMERCE

L'action du conseil général en matière commerciale s'exerce dans deux domaines, celui des vœux, qui ne lui coûtent rien, et celui des foires qui permettent la vente des produits agricoles et l'approvisionnement des ruraux. Il se cantonne au rôle de spectateur attentif du développement des ports de commerce, implantés sur le littoral et même sur la rivière de la Vilaine.

La politique commerciale du conseil général est donc restée tout aussi limitée que celle touchant à l'industrie. Ces deux branches de l'économie font essentiellement l'objet de vœux et si elles bénéficient, à un moment ou à un autre, de subventions, c'est parce qu'alors, l'agriculture est elle aussi concernée par ces crédits. En définitive, l'action économique du conseil général est avant tout une action agricole.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSEIL GÉNÉRAL ET LES TRANSPORTS

CHAPITRE PREMIER

LE CHEMIN DE FER

Le chemin de fer intervient dans les préoccupations du conseil général à partir de 1843. La création de plusieurs lignes est envisagée dès la Monarchie de Juillet, mais il faut attendre le Second Empire pour assister au réel développement du réseau ferroviaire d'Ille-et-Vilaine. Des embranchements se greffent sur la ligne principale qui relie Paris à Brest, en passant par Rennes. Cette ville est en communication ferroviaire avec Paris en 1857, avec Redon en 1862, avec Saint-Malo en 1864 et avec Brest en 1865.

Les conseillers généraux portent un vif intérêt à ce nouveau moyen de transport, conscients de son utilité commerciale. Non seulement ils jouent de manière active leur rôle de conseillers locaux auprès du gouvernement par l'intermédiaire de nombreux vœux, mais ils suscitent aussi d'eux-mêmes la création d'une ligne entre les deux chefs-lieux d'arrondissement que sont Fougères et Vitré, témoignant ainsi de leur volonté de voir le chemin de fer atteindre tous les points importants du département.

CHAPITRE II

LES VOIES NAVIGABLES

L'Ille-et-Vilaine compte deux grandes voies navigables, la Vilaine et le canal d'Ille et Rance. Tout au long de la période le conseil général appuie de ses vœux l'amélioration de la navigation sur ces deux axes, tout en se préoccupant également de cours d'eau de moindre importance. Néanmoins, son action se limite ici encore essentiellement à la formulation de vœux. Il est vrai que la législation ne lui laisse que ce moyen d'intervention dans le domaine de la navigation. Cependant, à l'égard du chemin de fer, il a su dépasser cette attitude et faire preuve de décision et d'initiative.

De fait, à partir de 1860, on note une certaine abstention du conseil général vis-à-vis des voies navigables, due justement à la concurrence des transports ferroviaires. En outre, le développement du trafic sur les voies navigables de l'Ille-et-Vilaine est gêné par le peu de liaison de ces voies avec celles des départements voisins.

CHAPITRE III

LES ROUTES DÉPARTEMENTALES

En 1821, l'Ille-et-Vilaine possède un réseau routier départemental de onze routes, que le Premier Empire a laissé dans un état déplorable. Le conseil général s'attache à restaurer les routes départementales, de 1821 à 1836. A cette date, il accroît le réseau de nouvelles routes et entreprend une nouvelle campagne de construction, comptant voir son œuvre achevée en 1850. Mais les ressources financières exigées sont trop importantes pour respecter ce calendrier,

malgré les centimes additionnels créés et les cinq emprunts contractés par l'assemblée départementale. De plus, de nouveaux classements des routes départementales sont opérés au cours du Second Empire.

En dépit de difficultés financières, le conseil général réussit à établir un réseau routier satisfaisant avant la fin du Second Empire. Tous les bourgs ou villages importants pour la vie du département sont inclus alors dans un réseau routier, qu'il soit impérial ou départemental, ce dernier venant en complément du premier.

CHAPITRE IV

LE RÉSEAU VICINAL

Le réseau vicinal se compose de chemins vicinaux de grande communication, créés en 1836 pour assurer des communications terrestres au sein de l'arrondissement, de chemins d'intérêt commun, créés en 1852 au niveau cantonal et des chemins vicinaux ordinaires qui relient les simples communes de petite importance entre elles. En 1870, l'ensemble du réseau atteint près de 5 000 kilomètres, mais reste inachevé, malgré tous les efforts de financement du conseil général.

En effet, le conseil général a recours à des centimes spéciaux affectés exclusivement aux chemins de grande communication par la loi du 21 mai 1836, à des centimes additionnels, ainsi qu'à des emprunts, à la fin du Second Empire. En outre, les communes concourent également aux dépenses du service vicinal, par le truchement d'impositions extraordinaires ou par le jeu de la prestation en nature.

L'assemblée départementale ne néglige aucune voie de communication, y compris les simples chemins ruraux, et ne recule devant aucune dépense pour obtenir des ressources financières suffisantes. Même si le Second Empire ne voit pas l'achèvement du réseau vicinal, celui-ci, et les transports en général, sont un des domaines privilégiés de l'action du conseil général.

TROISIÈME PARTIE

LE CONSEIL GÉNÉRAL ET LA CULTURE

CHAPITRE PREMIER

L'ENSEIGNEMENT

La politique scolaire du conseil général s'exerce essentiellement en faveur de l'instruction primaire. Au moyen de centimes spéciaux affectés à celle-ci,

le conseil général assure la formation d'instituteurs et d'institutrices. Il complète les traitements des instituteurs en exercice, par suite de l'insuffisance de la rétribution scolaire, et son aide s'applique également à certaines institutrices congréganistes. Enfin, lorsque les instituteurs cessent leurs fonctions, le conseil général continue à leur allouer des secours.

Le conseil général se préoccupe également des bâtiments scolaires, favorisant leur construction ou bien aidant les communes à louer des locaux adéquats. Tout au long de la période, il subventionne les achats de mobilier scolaire et de livres ; dans ce domaine, s'il ne parvient pas à provoquer une réelle amélioration, il assure néanmoins le maintien du mobilier et du matériel indispensables. Son action est en définitive bénéfique, et la fréquentation des écoles communales suit une courbe croissante.

En revanche, les enseignements secondaire et supérieur sont les parents pauvres dans les préoccupations de l'assemblée départementale.

CHAPITRE II

LE PATRIMOINE CULTUREL

Les efforts du conseil général, dans le domaine proprement culturel, se tournent principalement vers les Archives départementales. Dans la première moitié du siècle, il les dote d'un local, d'un personnel et dirige leur action vers le classement des archives spécifiquement départementales. Sous le Second Empire, on assiste à l'essor du service. Le conseil général dépasse alors le cadre de l'Ille-et-Vilaine pour s'intéresser aux archives de la région et à celles des communes. Néanmoins, il n'omet pas la vocation départementale du service, en finançant la publication de l'inventaire-sommaire, à partir de 1862.

En revanche, le conseil général néglige les bibliothèques et ne s'intéresse à celle de la préfecture que sur ordre du gouvernement. Enfin, en ce qui concerne les monuments historiques, les actions du conseil général sont généralement ponctuelles, mais efficaces, particulièrement à l'égard du château de Vitré et de la cathédrale de Dol.

QUATRIÈME PARTIE

LES AFFAIRES SOCIALES

CHAPITRE PREMIER

LA SANTÉ PUBLIQUE

Le conseil général multiplie les actions sanitaires et sociales dès la Monar-

chie de Juillet, puis se conforme à une législation très préoccupée de ces questions pendant la II^e République et sous le Second Empire. En effet, le conseil général prend des mesures à la fois préventives et curatives contre les épidémies, alors fréquentes dans le département. Il met en place un service de vaccinations et de médecine gratuites dans les campagnes, prend à sa charge les frais d'hospitalisation des indigents des communes rurales, ainsi que les frais de traitements de personnes atteintes de maladies vénériennes et de la teigne.

Cependant, lors de périodes de difficultés financières, ce sont ces crédits à destination sociale qui sont sacrifiés. En outre, le conseil général se préoccupe de ces questions autant par souci de charité, que par volonté de préserver la collectivité de maladies que pourraient propager ceux qui n'ont pas les moyens de recourir au médecin.

CHAPITRE III

LE CONSEIL GÉNÉRAL ET L'ASILE D'ALIÉNÉS DE SAINT-MÉEN

Les aliénés dangereux sont à la charge du département. Cela répond au même désir de protection de la société. Le conseil général fait néanmoins davantage que ce que la législation lui prescrit dans ce domaine. En 1848, il se porte acquéreur de l'hospice de Saint-Méen, à Rennes, pour en faire un asile départemental. Cependant, le total des dépenses qu'occasionne la nouvelle propriété départementale a été mal évalué et il faut attendre 1868 pour que le département dispose enfin d'un asile correspondant à ses besoins réels. Si la politique du conseil général en faveur des aliénés indigents résulte d'une certaine inconscience, bien dans l'esprit philanthropique de 1848, cette politique s'achève cependant sur un réel succès à la fin du Second Empire. L'Ille-et-Vilaine dispose alors d'un asile d'aliénés répondant à ses besoins et à ceux des malades.

CHAPITRE III

L'ASSISTANCE PUBLIQUE

L'assistance publique ne concerne pas seulement les seuls indigents malades, mais surtout toutes les personnes valides et démunies, ainsi que celles pour lesquelles la médecine n'est plus d'aucun secours. Le conseil général vient en aide à certaines d'entre elles : filles-mères, sourds-muets et, à un moindre degré, aveugles, familles pauvres des communes rurales, et vieillards des campagnes.

Toutefois, le conseil général ne mène pas uniquement une politique sociale tournée vers l'assistance. Dans bien des cas, sa politique prend l'aspect de la répression. Ainsi, face à une mendicité importante, il ne préconise que l'internement jusqu'à la II^e République. Pendant la seconde moitié du XIX^e siècle, les conseillers généraux apprennent à différencier mendiants permanents et ceux qui ne sont poussés à la mendicité que par le manque de ressources. Inspirés en cela par l'esprit du Second Empire, ils suscitent des comités de bienfaisance et des ateliers de charité. Cependant, ils ne renoncent jamais à l'emploi des moyens de répression, parallèlement aux moyens d'assistance mis en place.

CHAPITRE IV

LES ENFANTS TROUVÉS

Les enfants trouvés sont confiés à des nourrices, après séjour dans les hospices. C'est au conseil général qu'incombe le paiement des nourrices. Jusqu'en 1847, les enfants sont éparpillés entre les différents hospices du département, et les abus se multiplient. La Monarchie de Juillet impose une réforme, que ni la II^e République, ni le Second Empire ne remettent en cause, malgré la vive opposition du conseil général. Ce dernier finit par reconnaître les bienfaits de la réforme de 1847 : centralisation du service dans un seul hospice, inspection des enfants confiés à des nourrices, prise en charge des orphelins et secours aux filles-mères pour qu'elles n'abandonnent pas leur enfant. En outre, la réorganisation de 1847 réduit considérablement les dépenses du service. En 1860, le service de la tutelle des enfants de quatorze à vingt et un ans est à son tour réorganisé. Le conseil général multiplie primes et secours.

La loi du 5 mai 1869 exempte les hospices de tous frais de séjour des enfants trouvés. Bien que l'État prenne à sa charge un certain nombre de dépenses du service, le conseil général est appelé à augmenter ses crédits en faveur des enfants trouvés. La période se solde donc par un semi-échec financier pour le conseil général. En revanche, sur un plan strictement social, son action pour les enfants trouvés s'avère être un réel succès.

CONCLUSION

La politique du conseil général d'Ille-et-Vilaine est essentiellement tournée vers le monde agricole : les transports sont indispensables aux échanges de denrées alimentaires, le commerce n'est presque vu qu'à travers les foires, l'action sociale concerne principalement les communes rurales. Le conseil général connaît la prépondérance du secteur primaire pour le département et a tout fait pour la maintenir.

Cette ligne de conduite correspond à la personnalité des conseillers généraux. De 1833 à 1870, on recense parmi eux 31,4 % de propriétaires fonciers ; c'est la catégorie sociale la plus représentée. Les axes de la politique du conseil général d'Ille-et-Vilaine coïncident donc avec sa volonté propre, même si, durant tout le XIX^e siècle, l'emprise de l'État demeure toujours très forte.
